

УДК 342.537.7(47)
ББК 67.400.621.3(2Рос)

Е.М. Якимова
С.А. Мышенко

**ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ
В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА:
ОПЫТ РОССИИ И ГЕРМАНИИ***

Анализируются актуальные проблемы осуществления государственного контроля в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина в России и Германии. Делается попытка выявить общие закономерности, а также особенности осуществления государственного контроля в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина в России и Германии.

Ключевые слова: государственный контроль; права человека; парламентский контроль.

E.M. Yakimova
S.A. Mishenko

**STATE CONTROL IN THE SPHERE OF PROTECTION
OF HUMAN AND CIVIL RIGHTS AND LIBERTIES:
RUSSIAN AND GERMAN PRACTICES**

The article analyzes some aspects of state control in the sphere protection of human and civil rights and liberties in the Russian Federation and in Germany. The authors make an attempt to find common regularities and peculiarities of this phenomenon in Russia and Germany.

Keywords: state control; human and civil rights and liberties; parliamentary control.

Одной из задач государства является обеспечение должного уровня защиты человека, что означает не только исполнение обязанности по закреплению основных прав и свобод, но и создание гарантий их реализации. Защита прав и свобод человека и гражданина представляет собой самостоятельный, довольно сложный, комплексный механизм, что может быть обосновано «...потребностью обеспечить свободу и равенство при реализации основных прав человека, которые ориентированы на государство не только как на их гаранта, но и как их потенциального нарушителя» [3, с. 10]. Национальный механизм подобной защиты включает как специализированные органы (в частности, уполномоченные по правам человека), так и деятельность всех иных органов государственной власти, «...на практике, эта идея приобретает различные институционные формы, определяющие действия всех трех ветвей власти» [Там же, с. 40].

Традиционно государственный контроль, в том числе и в сфере защиты прав и свобод человека, рассматривается, прежде всего, как деятельность органов исполнительной власти, однако, нельзя не отметить, что и другие органы власти в целях поддержания устойчивости всей системы управления государством должны принимать активное участие в защите прав и свобод человека, в том числе и с помощью проведения контрольных мероприятий.

* Работа выполнена при финансовой поддержке федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» (соглашение № 14.В37.21.0048).

Особое место в системе государственного контроля в сфере защиты прав человека занимает глава государства. При этом, опыт России и Германии показывает, что даже если глава государства не входит ни в одну из ветвей власти, его роль в сфере защиты прав человека может быть достаточно весомой.

Основной закон ФРГ, не предоставляя Федеральному президенту значительных полномочий, все же ориентирует его деятельность на обеспечение прав человека. Так, «Федеральный президент при своем вступлении в должность приносит перед собравшимися членами Бундестага и Бундесрата следующую присягу: «Я клянусь посвятить свои силы благу немецкого народа, умножать его достоинство, оберегать его от ущерба, блюсти и охранять Основной закон и законы Федерации, добросовестно исполнять свои обязанности и соблюдать справедливость по отношению к каждому. Да поможет мне Бог» [6]. Кроме того, Федеральный президент, не обладая правом вето, может обратиться в Федеральный конституционный суд Германии с вопросом о конституционности принятого закона, в том числе и в сфере прав и свобод человека и гражданина.

Президент России обладает значительными полномочиями в сфере осуществления государственного контроля за соблюдением прав и свобод человека, прежде всего, поскольку он провозглашен Конституцией «...гарантом... прав и свобод человека и гражданина» [7]. Главным подтверждением этого положения является то, что «Президент имеет рычаги воздействия на все органы государственной власти. Контроль со стороны Президента России заключается в том, что при нарушении прав граждан в тексте законопроектов, «...он использует это очень сильное оружие — вето. Необходимо сказать, что для проверки качества законодательных актов у него существует очень большой аппарат. Далее, не будем забывать, что Президент руководит правозащитными ведомствами или, как их называют, силовыми: Министерством внутренних дел, Федеральной службой безопасности и другими, которые обеспечивают безопасность человека» [1].

Помимо этого, в соответствии со ст. 115 Конституции РФ Президент может отменить постановление или распоряжение Правительства РФ в случае его противоречия федеральным законам и указам Президента.

В отношении органов исполнительной власти субъектов Федерации контрольные функции Президента закреплены в ст. 85 Конституции РФ, где указано, что «Президент вправе приостанавливать действия актов указанных органов в случае противоречия их Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам РФ или в случае нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом» [7]. В частности, Президент РФ обратился с запросом в Конституционный Суд по поводу нарушения конституционных прав граждан на осуществление местного самоуправления, в связи с принятием Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике». «Вместе с тем, во многих случаях, когда Президент РФ приостанавливал действия акта органа исполнительной власти субъекта РФ, этот орган пересматривал принятое решение и приводил его в соответствие с законодательством РФ» [9, с. 110].

Важную роль в механизме защиты прав и свобод человека и гражданина играет парламент, который вправе осуществлять парламентский контроль, в частности, с помощью проведения парламентских расследований, при этом, необходимо учитывать, что «...назначение комитета по расследованию является правом меньшинства» [2, с. 71]. Макс Вебер, один из инициаторов введения института парламентских расследований в Германии, отмечал, что «...в связи с тем, что в парламентской демократии

оппозиция имеет чрезвычайно слабую возможность влиять на правительственное большинство, оппозиции необходимо предоставить оружие — в виде парламентских расследований — в этой неравной борьбе» [5, с. 148].

В Германии Бундестаг наделен правом создавать следственный комитет Основным законом страны: «Бундестаг имеет право, а по предложению четвертой части его членов обязан учредить следственный комитет» [6, с. 92], в том числе и в связи с нарушением прав и свобод.

Работу многих создаваемых комиссий, вместе с тем, нельзя признать эффективной. К примеру, «...только в июне 1983 г., т.е. спустя полтора года после того, как общественности стали известны факты о подкупе концерном Флика министра экономики и ряда других государственных деятелей ФРГ, был образован следственный комитет Бундестага по этому делу. Правительство согласилось предоставить ему необходимые материалы для расследования только в июле 1984 г. (после жалобы представителей оппозиции в Федеральный конституционный Суд), причем к моменту, когда прокуратура уже закончила предварительное следствие по делу» [10, с. 93].

В России право проведения парламентских расследований установлено Федеральным законом «О парламентском расследовании Федерального Собрания РФ», а до его принятия указанное право было закреплено в регламентах палат российского парламента. Одним из оснований проведения расследования является наличие фактов «...грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина» [8]. В частности, поводом для начала работы Парламентской комиссии по расследованию причин и обстоятельств совершения террористического акта в городе Беслане Республики Северная Осетия-Алания 1–3 сентября 2004 г. за период с 20 сентября 2004 г. по 27 декабря 2005 г. стал теракт в Беслане, в результате которого погиб 331 чел., из них 186 — дети.

Несмотря на то, что парламентские расследования проводятся достаточно редко, отметим, что «...одна лишь возможность назначения следственного комитета, довольно часто, приводит к изменениям персонального, организационного и политического характера. В ходе следственных действий исправляются вскрываемые или доводимые до сведения парламента ошибки. Несмотря на ряд недостатков, действия следственных комитетов оцениваются как высокоэффективные в области деятельности Правительства со стороны оппозиции, самоочистения парламента и коррекции административных упущений» [4, с. 199–200].

На основании вышеизложенного, можно сделать следующие выводы. Опыт России и Германии показывает, что осуществление контроля в сфере защиты прав и свобод человека включает большое количество элементов. Важной задачей деятельности органов государственной власти является мониторинг состояния реализации прав и свобод, своевременная реакция в случае нарушения прав и свобод человека. Защита прав и свобод человека не может быть ограничена только деятельностью специализированных органов власти, поскольку все органы власти и должностные лица должны принимать деятельное участие в данном процессе. Только разветвленный механизм способен оказать действительное влияние на уровень защищенности прав и свобод человека и гражданина.

Список использованной литературы

1. Баглай М.В. К 10-летию Конституции России: защита конституционных прав и свобод граждан: интервью-конф. [Электронный ресурс] / М.В. Баглай. — URL: <http://www.garant.ru/action/conference/10154/> (дата обращения: 27 сент. 2012 г.).

2. Гортес Р. Так работают правительство и парламент / Р. Гортес. — М., 1993.
3. Государственное право Германии: в 2 т. / отв. ред.: Топорнин Б.Н. — М.: Изд-во ИГиП РАН, 1994. Т. 1. — 312 с.
4. Государственное право Германии: в 2 т. / отв. ред.: Топорнин Б.Н. — М.: Изд-во ИГиП РАН, 1994. Т. 2. — 320 с.
5. Коврякова Е.В. Особенности парламентского контроля в парламентарной республике (на примере ФРГ) / Е.В. Коврякова // Журнал российского права. — 2004. — № 6. — С. 143–150.
6. Конституции зарубежных государств: учеб. пособие / сост. В.В. Маклаков. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: БЕК, 2001. — 564 с.
7. Конституция Российской Федерации: принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. // Российская газета. — 1993. — 25 дек.
8. О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон от 27 дек. 2005 г. № 196-ФЗ // Российская газета. — 2005. — 29 дек.
9. Саблин Д.А. Права человека: учеб. пособие. — Оренбург: ОГУ, 2004. — 166 с.
10. Урьяс Ю.П. Механизм государственной власти ФРГ / Ю.П. Урьяс; отв. ред. Н.С. Крылова. — М.: Наука, 1988. — 192 с.

References

1. Baglai M.V. K 10-letiyu Konstitutsii Rossii: zashchita konstitutsionnykh prav i svobod grazhdan: interv'y-u-konf. [Elektronnyi resurs] / M.V. Baglai. — URL: <http://www.garant.ru/action/conference/10154/> (data obrashcheniya: 27 Sept. 2012 g.).
2. Gortes R. Tak rabotayut pravitel'stvo i parlament / R. Gortes. — М., 1993.
3. Gosudarstvennoe pravo Germanii: v 2 t. / отв. ред.: Topornin B.N. — М.: Izd-vo IGI P RAN, 1994. T. 1. — 312 s.
4. Gosudarstvennoe pravo Germanii: v 2 t. / отв. ред.: Topornin B.N. — М.: Izd-vo IGI P RAN, 1994. T. 2. — 320 s.
5. Kovryakova E.V. Osobennosti parlamentskogo kontrolya v parlamentarnoi respublike (na primere FRG) / E.V. Kovryakova // Zhurnal rossiiskogo prava. — 2004. — № 6. — S. 143–150.
6. Konstitutsii zarubezhnykh gosudarstv: ucheb. posobie / sost. V.V. Maklakov. — 3-e izd., pererab. i dop. — М.: БЕК, 2001. — 564 s.
7. Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii: prinyata vsenar. golosovaniem 12 Dec. 1993 g. // Rossiiskaya gazeta. — 1993. — 25 Dec.
8. O parlamentskom rassledovanii Federal'nogo Sobraniya Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon ot 27 Dec. 2005 g. № 196-FZ // Rossiiskaya gazeta. — 2005. — 29 Dec.
9. Sablin D.A. Prava cheloveka: ucheb. posobie. — Orenburg: OGU, 2004. — 166 s.
10. Ur'yas Yu.P. Mekhanizm gosudarstvennoi vlasti FRG / Yu.P. Ur'yas; отв. ред. N.S. Krylova. — М.: Nauka, 1988. — 192 s.

Информация об авторах

Якимова Екатерина Михайловна — кандидат юридических наук, доцент, кафедра конституционного и административного права, Байкальский государственный университет экономики и права, г. Иркутск, e-mail: yakimova_katerin@mail.ru.

Мышенко Светлана Анатольевна — аспирант, кафедра конституционного и административного права, Байкальский государственный университет экономики и права, г. Иркутск, e-mail: svetlanka775@yandex.ru.

Authors

Yakimova Ekaterina Mikhailovna — PhD in Law, Associate Professor, Chair of Constitutional and Administrative Law, Baikal State University of Economics and Law, Irkutsk, e-mail: yakimova_katerin@mail.ru.

Mishenko Svetlana Anatolyevna — post-graduate student, Chair of Constitutional and Administrative Law, Baikal State University of Economics and Law, Irkutsk, e-mail: svetlanka775@yandex.ru.